Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 352 Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2016

Tijdens het Algemeen Overleg op 16 maart 2016 (Kamerstuk 34 352, nr. 14) heb ik u toegezegd op basis van adviezen van de Werkkamer te verkennen welke verdere vereenvoudigingen in de Participatiewet en de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten[1] mogelijk en wenselijk zijn. In deze brief breng ik u op de hoogte van de maatregelen die ik wil nemen op basis van de afspraken die ik met de partners van de Werkkamer – de sociale partners, de VNG en UWV- in een bestuurlijk overleg op 21 april jongstleden heb gemaakt. Het gaat samengevat om de volgende maatregelen.

Voorstel wettelijke verankering beschut werk

Ik heb zorgen over de totstandkoming van voldoende beschut werkplekken. Ook de Werkkamer vindt het van groot belang dat er voor de mensen die het nodig hebben beschut werk beschikbaar komt en blijft. Het aantal aanvragen aan UWV voor een advies beschut werk neemt weliswaar toe, maar blijft nog steeds sterk achter bij de verwachtingen. Het kabinet heeft voor de jaren 2016–2020 cumulatief 100 miljoen euro beschikbaar gesteld om beschut werk te stimuleren. De Inspectie SZW onderzoekt opnieuw hoe gemeenten omgaan met het ontwikkelen van nieuwe beschut werkplekken. Ik bied uw Kamer dit onderzoek voor het zomerreces aan. Als uit het onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat gemeenten ondanks deze stimuleringsmaatregelen nog altijd onvoldoende werk blijven maken van het aanbieden van beschut werk, wil ik snel kunnen handelen. Daarom hebben we afgesproken dat ik op dat moment met voorstellen kom om in de Participatiewet te verankeren dat gemeenten beschut werkplekken beschikbaar moeten stellen.

[1] Vanaf nu: de Wet banenafspraak.

kst-34352-16
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Herbezettingsvoorwaarde wordt opgeschort

Om gemeenten te stimuleren de voorziening beschut werk te implementeren is de herbezettingsvoorwaarde in de banenafspraak opgenomen. Nu geldt daarom dat extra banen via Wsw-detacheringen alleen meetellen voor de banenafspraak indien er ook nieuwe beschut werkplekken tegenover staan. Met de Werkkamer heb ik geconstateerd dat de herbezettingsvoorwaarde op een aantal punten negatief uitpakt. Nu ik voornemens ben wettelijk te verankeren dat gemeenten beschut werk beschikbaar moeten stellen als blijkt dat de resultaten blijven tegenvallen, heb ik in overleg met de partners in de Werkkamer besloten tot het opschorten van de herbezettingvoorwaarde voor de één-meting. Hierdoor tellen voor de één-meting van de banenafspraak alle banen van mensen die via een Wsw-detachering werken mee. Voor werkgevers wordt de één-meting hierdoor eenvoudiger omdat er geen onduidelijkheid is of de banen via Wsw-detachering al dan niet meetellen. Werkgevers die mensen via een Wsw-detachering laten werken, weten zeker dat die banen ook meetellen voor de één-meting. Ze zijn daarvoor niet langer afhankelijk van het aantal beschut werkplekken dat gemeenten hebben gerealiseerd. Ook wordt de rapportage van de één-meting hierdoor duidelijker. Ik heb met de Werkkamer verder afgesproken dat het definitieve besluit over afschaffen van de herbezettingvoorwaarde genomen wordt op het moment dat er duidelijkheid is over de wettelijke verankering dat gemeenten beschut werkplekken beschikbaar moeten stellen.

Aanpassing wetgeving beoordeling doelgroep

Van verschillende kanten is de wens geuit om via een loonwaardemeting op de werkplek (de «praktijkroute») ook toegang tot het doelgroepregister van de banenafspraak mogelijk te maken. In de loop van het jaar komt meer informatie beschikbaar uit een nadere analyse van de gegevens uit de proeftuin van Amsterdam, uit andere proeftuinen en uit andere bronnen. Om de toegang tot het doelgroepregister via de »praktijkroute» mogelijk te maken is wetswijziging nodig. Om tijdverlies te voorkomen, zal ik de noodzakelijke wetgeving voor deze aanpassing nu al in gang zetten.

Op advies van de Werkkamer zal ik de beoordeling van de doelgroep van de banenafspraak zo aanpassen dat mensen die met begeleiding van een jobcoach het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, tot de doelgroep van de banenafspraak gaan behoren. Verder verken ik de mogelijkheid om de doelgroep van de banenafspraak in lijn te brengen met de doelgroep van de quotumheffing. Met deze maatregelen komt de uniforme no-riskpolis van UWV ook beschikbaar voor werkgevers die deze mensen in dienst nemen[2]. Ook hiervoor bereid ik wet- en regelgeving voor.

Inkoop van diensten

Uit onderzoek dat ik mede naar aanleiding van de motie Heerma[3] heb laten uitvoeren naar de mogelijkheden de inkoop van diensten mee te tellen bij de inkoper blijkt dat dit naar verwachting leidt tot extra banen. Dat biedt perspectief. Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers bereid moeten zijn om een certificeringsysteem op te zetten en te bekostigen.

---

[2] Met de Wet harmonisatie instrumenten Participatiewet, Stb. 2015, nr. 547, is de uniforme no-riskpolis van UWV met ingang van 1 januari 2016 voor de periode 2016–2020 reeds beschikbaar voor mensen die onder de doelgroep banenafspraak vallen of die beschut werken verrichten op grond van de Participatiewet.

[3] Kamerstuk 34 352, nr. 10.

Ook blijkt dat het telsysteem veel vraagt van de uitvoeringsorganisaties (de Belastingdienst en UWV). Daarom heb ik advies gevraagd aan de Werkkamer over een oplossing die voor alle partijen werkbaar is. Met de Werkkamer heb ik bovendien afgesproken dat ik de aanbeveling van het onderzoek overneem. Ik heb aan de uitvoeringsorganisaties (de Belastingdienst en UWV) gevraagd hoe die maatregel met de minste lasten kan worden uitgevoerd. Ik verwacht de resultaten van dit onderzoek en het advies van de Werkkamer in de zomer.

De Participatiewet en de Wet banenafspraak zijn nog relatief nieuwe wetten. De wetten zijn geen doel op zich, maar middelen om maatschappelijke doelen te bereiken. De uitvoerende partijen moeten er mee uit de voeten kunnen. Als zaken in de praktijk anders uitpakken dan voorzien, kijken we of het anders kan of moet. Als er knelpunten zijn moeten we die onder ogen zien en als zaken eenvoudiger kunnen om hetzelfde te bereiken, sta ik daar voor open. De Werkkamer heeft hierin een belangrijke adviserende rol. Op basis van haar adviezen heb ik in het verleden al aanpassingen aangebracht en zal ik dat in de toekomst blijven doen om de uitvoering van de wet verder te verbeteren.
Ik ben ervan overtuigd dat de maatregelen waarover ik u in deze brief informeer eraan bijdragen dat we zo nog beter in staat zijn om de mensen met een arbeidsbeperking die nu nog aan de kant staan, perspectief op werk te geven zodat zij straks – meer dan nu nog het geval is – gewoon deel uitmaken van onze reguliere arbeidsmarkt.

Hieronder treft u een uitgebreide technische toelichting aan op maatregelen die ik hiervoor heb genoemd. In deze brief geef ik daarmee ook uitvoering aan een aantal moties[4]. Ook treft u informatie aan over een technische aanpassing van de nulmeting.

Vereenvoudiging in de Participatiewet en de Wet banenafspraak

Beschut werk en de relatie met de herbezettingvoorwaarde

Beschut werk

Zoals ik hiervoor al heb opgemerkt maak ik me zorgen over de totstandkoming van beschut werk bij gemeenten. Er zit weliswaar een stijgende lijn in het aantal adviesaanvragen beschut werk bij UWV, evenals in het aantal afgegeven positieve adviezen, maar het gaat nog steeds om geringe aantallen. Tot en met februari 2016 hadden de gemeenten 397 aanvragen voor een advies voor een plaatsing op een beschut werkplek gedaan bij UWV. Er zijn 246 aanvragen beoordeeld, hiervan waren er 162 positief (66 procent van de beoordeelde aanvragen). Maar de cijfers blijven in ruime mate achter bij de verwachtingen, die uitgingen van 1.600 beschut werkplekken eind 2015 (en 3200 beschut werkplekken eind 2016).

Het kabinet heeft voor de periode 2016–2020 middelen beschikbaar gesteld (cumulatief 100 miljoen euro) voor drie tijdelijke maatregelen om gemeenten te ondersteunen bij en te stimuleren tot de inrichting van beschut werk. Deze middelen zet ik in voor de no-riskpolis voor beschut werk (circa 26 miljoen in de periode 2016–2020), voor een financiële stimulans voor gemeenten voor gerealiseerde beschut werkplekken (circa 74 miljoen in de periode 2016–2020) en voor de ondersteuning van de implementatie. Voor dat doel heeft de Programmaraad met mijn ministerie in maart 2016 vijf bovenregionale bijeenkomsten voor gemeenten gehouden met als doel kennis en ervaringen uit te wisselen, evenals goede voorbeelden over de wijze waarop beschut werk kan worden

[4] Kamerstuk 34 352, nrs. 5 en 10.

ingericht. Hieraan bleek grote behoefte te bestaan. Nu bekijken we hoe meer specifieke ondersteuning kan worden ingericht.

De Inspectie SZW doet op mijn verzoek opnieuw onderzoek naar de invulling van beschut werkplekken door gemeenten. Wanneer hieruit blijkt dat gemeenten ondanks genoemde handreikingen onvoldoende werk maken van beschut werk, kom ik met voorstellen om wettelijk te verankeren dat gemeenten beschut werkplekken beschikbaar moeten stellen. Ik informeer uw Kamer voor het zomerreces over de uitkomsten.

De herbezettingvoorwaarde

De herbezettingvoorwaarde houdt in dat vanaf 1 januari 2015 één extra persoon die werkt via een Wsw-detachering alleen meetelt als extra baan voor de banenafspraak indien er ook één persoon op een nieuwe beschut werkplek aan de slag is gegaan. Eén van de doelen van de herbezettingvoorwaarde is dat deze voorwaarde de gemeenten stimuleert om nieuwe beschut werkplekken te creëren. Het andere doel is dat door deze voorwaarde een verschuiving van binnen naar buiten het sw-bedrijf alleen onder voorwaarde meetelt als extra baan.

De herbezettingvoorwaarde is alleen van toepassing tijdens de periode van de banenafspraak. Mocht de quotumregeling eventueel geactiveerd worden, dan geldt de voorwaarde niet en tellen alle extra banen via Wsw-detachering bij de individuele werkgevers mee. De herbezettingvoorwaarde is opgenomen in de regeling[5] die december 2015 is gepubliceerd.

Nadelen herbezettingvoorwaarde

Zoals aangekondigd in mijn brief van 23 februari 2016[6] heeft de Werkkamer de herbezettingvoorwaarde in relatie tot het realiseren van beschut werk op haar uitwerking bezien. Op basis van de gesprekken in en met de partijen uit de Werkkamer heb ik geconcludeerd dat de herbezettingvoorwaarde op een aantal punten negatief uitpakt.

Ten eerste worden door de herbezettingvoorwaarde de verantwoordelijkheden van twee verschillende partijen verknoopt. Werkgevers zijn verantwoordelijk om de 125.000 extra banen te creëren. Gemeenten zijn verantwoordelijk om de nieuwe voorzieningen beschut werk te realiseren. Door de herbezettingvoorwaarde zijn werkgevers voor het meetellen van extra banen via Wsw-detacheringen afhankelijk van de gemeenten. Deze twee verantwoordelijkheden verknopen is kunstmatig. Dit heeft een negatief effect op het draagvlak voor de banenafspraak. Zeker omdat de herbezettingvoorwaarde niet geldt tijdens de eventuele quotumheffing.

Ten tweede levert de herbezettingvoorwaarde onduidelijkheid op bij werkgevers over wanneer een baan wel of niet meetelt. Deze onduidelijkheid leidt ook tot problemen bij de monitoring van de banenafspraak, bijvoorbeeld bij de regionale uitsplitsing. De herbezettingvoorwaarde wordt op macroniveau toegepast en dus niet per arbeidsmarktregio. Hierdoor weten ook arbeidsmarktregio's niet hoeveel banen zij via Wsw-detacheringen hebben gecreëerd die meetellen voor de banenafspraak.

---

[5] Stcrt 4 december 2015, nr. 43639.
[6] Kamerstuk 29 544, nr. 700.

Behoud doelen van de herbezettingvoorwaarde

De doelen van de herbezettingvoorwaarde onderschrijf ik nog steeds: het moet bij de Participatiewet en Wet banenafspraak gaan om extra werk voor mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers. Daarnaast moet voor de mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben, de nieuwe voorziening beschut werk beschikbaar zijn. Deze twee doelen worden ondersteund door de partijen uit de Werkkamer. In samenspraak met de partijen uit de Werkkamer heb ik geconcludeerd dat het ook mogelijk is om deze twee doelen te bereiken zonder de herbezettingvoorwaarde. Hiervoor is dan wel nodig dat voldoende geborgd is dat de beschut werkplekken er ook werkelijk komen.

Nu ik voornemens ben wettelijk te verankeren dat gemeenten beschut werkplekken beschikbaar moeten stellen als blijkt dat de resultaten van de invulling van beschut werk tegenvallen heb ik in overleg met de partners in de Werkkamer besloten tot het opschorten van de herbezettingvoorwaarde voor de één-meting.

Deze opschorting van de herbezettingvoorwaarde betekent voor de één-meting dat alle banen via Wsw-detachering meetellen (ten opzichte van de nulmeting). Dit haalt ook de nadelen van de verschillende verantwoordelijkheden en de onduidelijkheid van de herbezettingvoorwaarde weg en levert daarmee een bijdrage aan de gewenste vereenvoudiging in het systeem. Ik zal de voorbereiding voor een regeling in gang zetten om de herbezettingvoorwaarde op te schorten. Ik heb met de Werkkamer verder afgesproken nu nog geen besluit te nemen over het definitief afschaffen van de herbezettingvoorwaarde, omdat op dit moment nog niet met voldoende zekerheid is te zeggen dat de beschut werkplekken er ook werkelijk komen. Ik wil daarvoor eerst het onderzoek van de Inspectie SZW naar de invulling van beschut werk afwachten en vervolgens bezien of wettelijke verankering noodzakelijk is.

De «praktijkroute» als toegang tot het doelgroepregister banenafspraak

Tijdens het Algemeen Overleg op 16 maart jongstleden heb ik u toegezegd u nader te informeren over de optie om via loonwaardemeting op de werkplek te bepalen of iemand al dan niet tot de doelgroep van de banenafspraak behoort (de praktijkroute). Hierover heeft de Kamer in het VAO van 23 maart jongstleden (Handelingen II 2015/16, nr. 68, item 4) de motie Schouten-Heerma ingediend[7]. Ik vind het van groot belang dat mensen met een arbeidsbeperking aan de slag kunnen gaan en ben dan ook een voorstander van verdere vereenvoudigingen die hieraan bij kunnen dragen. Ik vind ook dat de 125.000 banen die werkgevers beschikbaar hebben gesteld beschikbaar moeten blijven voor de mensen die het meest kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Het is van belang om de beslissing over de «praktijkroute» te baseren op voldoende en op objectieve gegevens. En daarbij te bekijken of het toelaten van deze mensen de doelgroep voor de banenafspraak (al dan niet met een nadere afbakening) niet te ver zal oprekken. Ook wordt bekeken om hoeveel extra mensen het bij benadering zou kunnen gaan. Het is immers belangrijk dat de 125.000 banen beschikbaar blijven voor de meest kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt en dat deze mensen daadwerkelijk aan de slag gaan. Om hiervoor aan meer gegevens te komen, zullen de gegevens uit de proeftuin van de gemeente Amsterdam

[7] Kamerstuk 34 352, nr. 5. Eerder heeft de Kamer hierover de motie-Heerma c.s. (Kamerstuk 30 545, nr. 172) aangenomen.

(regio Groot-Amsterdam) nader worden geanalyseerd. Verder is afgesproken dat de regio's Noordoost-Brabant en Stedenvierhoek met als centrumgemeente respectievelijk Den Bosch en Apeldoorn, ook nadere informatie verzamelen. UWV wordt hierbij betrokken.

De mensen worden in een tijdelijk register opgenomen, nadat op grond van een gevalideerde loonwaardemeting is vastgesteld dat zij een loonwaarde onder het wettelijk minimumloon hebben. Op basis van een analyse van deze specifieke groep wordt bekeken op welke manier de «praktijkroute» bijdraagt aan een versnelling van de toegang van mensen tot de doelgroep van de banenafspraak. Ook wordt bezien hoe deze manier van toeleiding tot het doelgroepregister zich verhoudt tot de doelstellingen van het sociaal akkoord, en hoe de verschillen met de route via het UWV moeten worden geduid. Een onafhankelijk bureau, bijvoorbeeld Blik op Werk, zal deze analyse uitvoeren. In het Bestuurlijk Overleg is daarnaast ook afgesproken dat een klankbordgroep met de partijen uit de Werkkamer dit traject begeleidt. Bij de analyse zal ook de informatie die al beschikbaar is, betrokken worden. Het gaat om de uitkomsten van de analyse door UWV en Cedris van de casussen die Cedris heeft verzameld, en informatie die via andere kanalen beschikbaar komt. Aandachtspunt zal zijn de gegevensverstrekking van gemeenten aan UWV over het toekennen van loonkostensubsidie.

Naar verwachting worden de initiatieven voor het analyseren en verzamelen van nadere informatie eind september 2016 afgerond. Kort daarna zal ik de Kamer informeren over de uitkomsten. Bij een positief resultaat zal ik de «praktijkroute» invoeren. Daarvoor is een wetswijziging nodig. Om tijdverlies te voorkomen bereid ik de noodzakelijke wetswijziging al voor. Ik zal de wetswijziging na de zomer van 2016 bij de Tweede Kamer indienen. Als ik vervolgens het besluit heb genomen om de «praktijkroute» als toegang tot het doelgroepregister open te stellen, kan deze wetswijziging op basis van de huidige planning op 1 januari 2017 in werking treden.

We hebben niet alleen afspraken gemaakt over de loonwaardemeting als mogelijke toegang voor het doelgroepregister, maar hebben ook de bestaande doelgroepbeoordeling besproken die UWV uitvoert. Daarover hebben we de volgende afspraken gemaakt. In mijn brief van 23 februari 2016 heb ik aangegeven dat UWV met de partijen uit de Werkkamer zou verkennen welke wijzigingen er in de criteria mogelijk zijn zonder de doelgroep voor wie de banen op grond van het sociaal akkoord zijn bedoeld te ver op te rekken.

Naar aanleiding hiervan heeft UWV voorgesteld om de beoordeling van de doelgroep van de banenafspraak zo aan te passen dat mensen die met begeleiding van een jobcoach het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, tot de doelgroep van de banenafspraak gaan behoren. Conform de huidige lagere regelgeving worden mensen die één drempelfunctie kunnen uitvoeren met behulp van begeleiding, in staat geacht het minimumloon te verdienen, waardoor zij niet tot de doelgroep behoren. Door het criterium »begeleiding» aan te passen, wordt de doelgroep uitgebreid met mensen die niet in staat zijn om zelfstandig (zonder begeleiding van een jobcoach) het wettelijk minimumloon te verdienen. Hierdoor komt de uniforme no-riskpolis van UWV voor de doelgroep banenafspraak ook beschikbaar voor werkgevers die deze mensen in dienst nemen. Naar verwachting gaat het om ongeveer 1.200 mensen per jaar die door deze aanpassing wél tot de doelgroep gaan behoren. De partijen in de Werkkamer en ik staan positief tegenover dit voorstel. Daarom zal ik de benodigde wijziging voor de regelgeving in gang zetten.

Ook neem ik het advies van de Werkkamer over te verkennen of en op welke manier de doelgroep van de banenafspraak in lijn gebracht kan worden met de doelgroep van de quotumheffing Tijdens de quotumheffing is de doelgroep van de banenafspraak, conform amendement van Weyenberg c.s.[8], uitgebreid met mensen die vallen onder de Participatiewet met een arbeidsbeperking die is ontstaan voor de leeftijd van 18 jaar en die zonder voorziening niet in staat zijn het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, maar met voorziening wel. Het (eventueel) gelijkschakelen van de doelgroep van de banenafspraak met de doelgroep van de quotumheffing bevordert eenduidige communicatie en vermindert de complexiteit van de Wet banenafspraak. Deze maatregel kan ervoor zorgen dat de systemen van de banenafspraak en de quotumheffing meer gestroomlijnd worden. Ik zal de benodigde wijziging in wetgeving in gang zetten. Ik zal daarbij ook de relatie met de aanpassing van het criterium «begeleiding» betrekken.

Inkoop van diensten

Zoals ik u in mijn brief van 27 oktober 2015 heb gemeld heb ik een verkenning laten uitvoeren naar de mogelijkheid en wenselijkheid van urenoverdracht bij de inkoop van diensten. De reden hiervoor is dat er onvoldoende houvast is over wat urenoverdracht bij de inkoop van diensten voor de complexiteit en de uitvoerbaarheid van de Wet banenafspraak betekent. Het onderzoek dat Berenschot heeft uitgevoerd is afgerond en is als bijlage bij deze brief opgenomen[9]. Doel van het onderzoek was om meer inzicht te krijgen in zowel de beleidsmatige wenselijkheid, als in de uitvoeringstechnische aspecten van urenoverdracht bij inkoop van diensten. Bij dit onderzoek zijn alle stakeholders betrokken, waaronder de koepels van werkgevers en werknemers, de Landelijke Cliëntenraad, Cedris, UWV en de Belastingdienst. Ook was een aantal werkgevers bij het onderzoek betrokken.

De uitkomsten van het onderzoek

In de eerste plaats komt uit het onderzoek naar voren dat de verwachting van de stakeholders is dat meetellen van inkoop van diensten bij de opdrachtgever leidt tot meer banen voor arbeidsbeperkten, al is niet in te schatten om hoeveel banen het gaat. Dit is voor vertegenwoordigers van werkgevers de reden dat zij het wenselijk vinden dat inkoop van diensten meetelt bij de opdrachtgever. Verder bleek dat vertegenwoordigers van werknemers tegen het meetellen zijn van inkoop van diensten bij de opdrachtgever. Zij vinden dat als inkoop van diensten gaat meetellen bij de opdrachtgever, er aan meer voorwaarden van inclusiviteit moet worden voldaan; er moet bijvoorbeeld loopbaanperspectief zijn.

Het onderzoek maakt ook duidelijk dat urenoverdracht bij inkoop van diensten ingewikkelder is dan urenoverdracht bij uitzenden en detacheren (inlenen). Bij uitzendingen en detacheringen (inleenverbanden) worden mensen aangestuurd door de inlenende werkgever. Inlenen betekent dat de uitzendkracht die werkt bij de opdrachtgever, meetelt bij die opdrachtgever en niet bij het uitzendbureau, waar de uitzendkracht op de loonlijst staat. Bij inkoop van diensten worden mensen aangestuurd door de formele werkgever. Urenoverdracht bij inkoop van diensten betekent dat bijvoorbeeld de schoonmakers of de medewerkers van de catering die werken op de werkvloer van de opdrachtgever, meetellen bij die opdracht-

[8] Kamerstuk 33 981, nr. 22.
[9] Berenschot, Het telt wat wel en niet meetelt (april 2016), raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

gever en niet bij het schoonmaakbedrijf of cateringbedrijf, waar deze werknemers op de loonlijst staan en die deze medewerkers aansturen.

Uitlenende werkgevers kunnen worden gedefinieerd als onderneming of rechtspersoon die arbeidskrachten uitzendt op grond van een overeenkomst als bedoeld in artikel 690, Boek 7, van het Burgerlijk Wetboek. «Inkoop van diensten» is daarentegen een begrip dat niet is gereguleerd en daardoor niet op een dergelijke manier kan worden gedefinieerd. Omdat er geen eenduidige definitie bestaat van «inkoop van diensten» en er geen controlemechanisme is dat die grens bewaakt, dienen voorwaarden gesteld te worden en dient ingeregeld te worden dat toepassing van die voorwaarden wordt bewaakt. De conclusie uit dit onderzoek is dat zelfregulering door de branche, met het inregelen van certificering, de meest geëigende oplossing is voor definiëring en controle.

In het onderzoek is verder het uitgangspunt gehanteerd dat de uitwerking voor urenoverdracht bij inkoop van diensten dient aan te sluiten bij de uitwerking die is gegeven aan de urenoverdracht bij inleenverbanden. De uitwerking dient immers te passen in het geheel van het telsysteem.

Bij inkoop van diensten kan niet worden aangesloten bij bestaande registraties. Het onderzoek van Berenschot geeft daarom ook antwoord op de vraag hoe de afbakening van bedrijven en uren kan worden vormgegeven. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze afbakening van bedrijven kan worden vormgegeven via een systeem van certificering. Urenoverdracht bij inkoop van diensten wordt dan mogelijk voor gecertificeerde bedrijven, als wordt voldaan aan criteria die de band tussen opdrachtgever en arbeidsbeperkte versterken:
- werken op locatie bij de opdrachtgever;
- de betrokkene werkt daar voortdurend of nagenoeg voortdurend;
- op basis van een meerjarig contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
- de opdrachtnemer dient zelf zijn quotumplicht al te hebben ingevuld;
- er is geen verschil tussen de arbeidsomstandigheden van de mensen uit de doelgroep en de overige werknemers.

De randvoorwaarde voor urenoverdracht bij inkoop van diensten is dat er een deugdelijke administratieve organisatie is. Deze moet zo zijn ingericht dat aangetoond kan worden welke medewerkers uit het doelgroepregister over welke periode voortdurend op locatie bij welke opdrachtgever hebben gewerkt. Dit kan bijvoorbeeld worden opgezet via de «uurtje-factuurtje»-systematiek. Op de factuur van de dienstverlener wordt vermeld welke uren van welke mensen uit de doelgroep zijn besteed aan de geleverde dienst. Een bij de certificeringsorganisatie geaccrediteerd auditbureau (bijvoorbeeld een accountant) voert de controle uit. Bovenstaande oplossingsrichting leidt volgens het onderzoek tot de minste uitvoeringsbezwaren bij UWV, Belastingdienst en werkgevers. Echter, het vergt het juridisch houdbaar inregelen en bekostigen van certificering, en het vergt een derde werkwijze voor UWV (naast de systematiek voor mensen in dienst en de systematiek voor inlenen). Het gehele telsysteem kan hierdoor complexer, minder robuust en foutgevoeliger worden. Een uitvoeringsscan op een nadere uitwerking van genoemde oplossingsrichting door UWV en Belastingdienst is volgens het rapport nodig om na te gaan of deze oplossingsrichting daadwerkelijk uitvoerbaar is.

De onderzoekers hebben ook gekeken naar de implicaties van de uitwerking van de aangehouden motie Heerma[10]. In deze motie wordt gevraagd om de inkoop bij bedrijven met de hoogste trede op de Prestatieladder sociaal ondernemen (PSO-ladder) overdraagbaar te maken. Bij PSO is ook sprake van een vorm van certificering, via het PSO-keurmerk. Dit onderdeel uit de motie sluit aan bij bovenstaand advies dat certificering vereist is. Uit het onderzoek blijkt verder dat de afbakening van sociale ondernemingen via de PSO in de motie Heerma echter meer kwalitatieve eisen stelt aan de voorwaarden voor certificering. Ook is de overdracht van uren minder controleerbaar, verbreedt het voorstel in de motie de overdracht van uren naar uren die niet op locatie zijn gewerkt, en beperkt het de mogelijkheid van urenoverdracht tot sociale ondernemingen. Die uitwerking staat zowel qua wenselijkheid als qua uitvoerbaarheid verder af van de in het verkenningsonderzoek meegenomen uitgangspunten van de hierboven genoemde uitwerking.

Ik vind het van belang dat zoveel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen. Dat de urenoverdracht bij inkoop van diensten naar verwachting leidt tot extra banen voor deze kwetsbare groep op de arbeidsmarkt, zoals het rapport veronderstelt, vind ik positief. De vraag hoe de urenoverdracht uitvoerbaar kan worden vormgegeven staat echter nog open. Belangrijke conclusie uit het rapport voor de afbakeningsproblematiek met betrekking tot welke bedrijven mogen meedoen aan de urenoverdracht bij inkoop van diensten, is certificering. Ik heb daarom de Werkkamer gevraagd om na te gaan of de bereidheid om die kant op te gaan er (ook financieel) is en welke modaliteit op draagvlak bij alle partijen kan rekenen.

Een werkbaar systeem is een noodzakelijke randvoorwaarde, temeer daar het gaat om massale processen die bovendien kunnen uitmonden in een beschikking met rechtsgevolgen, namelijk een quotumheffing. Ik zal daarom voordat ik een besluit neem op korte termijn ook het advies opvolgen om de genoemde oplossingsrichting verder uit te werken in een werkhypothese. Ik leg deze werkhypothese voor aan UWV en de Belastingdienst voor een uitvoeringsscan. De uitkomsten van de scan kan de Werkkamer bij haar advies betrekken. Ik zal de Tweede Kamer naar verwachting in de zomer van 2016 berichten over het advies van de Werkkamer en mijn besluit om wel of niet de urenoverdracht van inkoop van diensten mogelijk te maken. Dat besluit heeft geen effect meer op de één-meting, die in de zomer 2016 wordt verwacht. Bij een positief besluit zou de urenoverdracht van inkoop van diensten voor het eerst kunnen meetellen bij de twee-meting van de banenafspraak (de stand van de banenafspraak eind 2016, die in de zomer van 2017 wordt verwacht).

Technische aanpassing nulmeting banenafspraak

Voor een juiste monitoring van de banenafspraak is het belangrijk dat de nulmeting betrouwbaar is. Bij de monitoring wordt het aantal extra banen in het gemeten jaar steeds afgezet tegen het aantal banen van de nulmeting van eind 2012. Ik heb uw Kamer al eerder gemeld[11] dat twee arbeidsmarktregio's per abuis verkeerde aantallen hebben opgegeven bij de registratie van het aantal mensen dat werkt via een Wsw-detachering. Toen heb ik aangegeven dit bij de officiële één-meting van de banenafspraak in de nulmeting te verwerken. Ook heb ik aangegeven dat het nettoresultaat van de registratiefouten van de twee arbeidsmarktregio's met de Wsw-detacheringen nul of mogelijk licht positief is.

---

[10] Kamerstuk 34 352, nr. 10.
[11] Kamerstuk 29 544, nr. 672.

Recent is gebleken dat het aantal mensen dat tijdens de nulmeting via een Wiw/ID-banen werkte niet goed geregistreerd is, en tijdens de nulmeting hoger lag. De Wiw/ID-banen maken onderdeel uit van de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) en worden via het CBS bij UWV aangeleverd. De mensen die werken via Wiw/ID-banen zijn opgenomen in het doelgroepregister en tellen mee voor de banenafspraak. UWV heeft inmiddels van CBS hier correctiebestanden voor ontvangen. Ik zal ook deze registratiefout in de nulmeting corrigeren bij de officiële één-meting.

Het voorlopige beeld is overigens dat bij de correctie van deze registratiefouten het resultaat van de tussenmeting en de regionale trendrapportage met de stand van het derde kwartaal 2015 niet tot nauwelijks wijzigen. De correctiebestanden van de Wiw/ID-banen zijn namelijk na deze rapportages ontvangen. Daarom zijn deze bestanden ook niet meegenomen in de tussenmeting en de regionale trendrapportage met de stand van het derde kwartaal 2015. Door de correctie worden de extra aangeleverde Wiw/ID-banen nu zowel meegeteld bij de nulmeting als bij de één-meting. Omdat deze banen bij beide meetellen is de verwachting dat het gevolg van deze correctie geen invloed heeft op de groei van het aantal banen, en dus geen invloed heeft op het beeld van de eerdere rapportages.

Bovenstaande toont wel het belang aan van het juist en tijdig aanleveren door gemeenten van de gegevens ten behoeve van de Wsw-statistiek en de SRG. In overleggen met de partijen uit de regio heb ik regelmatig gewezen op het belang van een goede registratie. Dit heb ik ook benadrukt in de derde Verzamelbrief gemeenten 2015 die ik op 23 december 2015 ter informatie naar uw Kamer heb gestuurd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma